Current Issue Review

84-27E

The Canadian Security Intelligence Service

Philip Rosen
Law and Government Division

18 September 1984
Revised 23 November 1988

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

89-05433/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/84-27-1988-11E

ISBN 0-660-13181-1

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

THE CANADIAN SECURITY INTELLIGENCE SERVICE

ISSUE DEFINITION

In July, 1984 the major portion of the Canadian Security Intelligence Service Act was proclaimed in force. This statute brought into existence a new civilian security intelligence service, and terminated the previous Security Service, which had functioned as part of the RCMP.

Passage of the Canadian Security Intelligence Service Act made Canada one of the few western democracies to give its security service an explicit statutory charter. In many ways, it constituted an attempt to bring the security intelligence function under more effective control. It provides a defined mandate for the operations of the agency; it interposes a system of judicially-authorized warrants in the agency's use of intrusive investigative techniques; and it establishes wholly new monitoring and review bodies, which purport to ensure that the agency does indeed act within the limits of its mandate.

While the idea of a statutory charter for the security intelligence service has almost universal support, there has been considerable criticism of its contents. Fundamentally, some contend that it is wrong to remove the security intelligence function from the RCMP; that the loss of the discipline of law enforcement, and of the tradition of, and respect afforded to, the Force is immeasurable. There is also criticism of the extent of the mandate given to the agency - that it goes beyond what is needed to protect Canada's security. Further, many have been highly critical of the new investigative powers - such as mail-opening, and surreptitious entry - that had been legally unavailable to the RCMP Security Service and of the supposed weakness of the control and review mechanisms.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

This review will give a brief background of the legislation, outlining the significant features of the process that led to its passage. It will then deal with the contents of the legislation, and conclude with a treatment of some of its more controversial elements.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Origins and Development of the Security Service

The origins of the CSIS Act may be found in the report of the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (the "McDonald Commission"), which was released in 1981. That Commission had been created in 1977 as a result of the revelation of a series of apparently illegal acts and practices carried on by the Security Service of the RCMP. The Commission was to determine the extent and prevalence of investigative practices or other activities "not authorized or provided for by law"; to report the facts of such practices, and advise the government what action should be taken to deal with them; and to advise the government generally on necessary or desirable changes in "policies and procedures regarding national security."

The Security Service which the McDonald Commission began to study in 1977, like many other Canadian institutions, had developed gradually and incrementally. It was subsumed within the RCMP, and had no distinct statutory basis, deriving its authority from a power given to the Governor in Council in the Royal Canadian Mounted Police Act to assign certain functions to the Force. It was not until 1975 that the Service was given an explicit mandate, and even that mandate consisted only of a cabinet directive drafted in quite broad terms.

The Security Service had its genesis in certain duties assigned in 1864 by Sir John A. Macdonald to what was to become the Dominion Police Force. These duties included such things as providing security for government buildings, and providing information and intelligence on threats to Canada's security, such as the Fenians. The North West Mounted Police assumed similar functions in the west.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The security intelligence role of the federal police gradually grew after Confederation through to the first World War, in response to labour unrest, anarchism, and the growth of communism. This role intensified between the world wars. But it was not until the end of the second World War that the security function was removed from the Criminal Investigation Branch of the RCMP, which force had been formed in 1920.

The Gouzenko case led to a new awareness of the necessity for stricter security in government institutions, and for specific counter-espionage and counter-intelligence capabilities to deal with the new aggressive nature of East Bloc activities. In 1946 the Special Branch was created, whose officer in charge reported to the Commissioner of the RCMP. The Branch had the specific responsibility of providing intelligence on espionage, subversion, and of ensuring that federal institutions were staffed by loyal and trustworthy persons. By 1956 the Special Branch had been raised to the directorate level within the RCMP, under the control of an Assistant Commissioner. Finally, in 1970, the Branch was renamed the Security Service under the control and management of a civilian (i.e. not a member of the RCMP) Director General (equivalent to a deputy commissioner) who reported to the Commissioner and to the Solicitor General. (In 1966 the RCMP had become the responsibility of the Solicitor General, when that position was raised to full ministerial status. Prior to that year, the force had been under the authority of the Minister of Justice.)

The 1970 reorganization was principally the result of the Report of the Royal Commission on Security (the "Mackenzie Commission"), which had been issued in 1969. That commission had been formed in 1966 following the widely-publicized case of a lapse of security in a federal institution. Its mandate was to look into security procedures in government, but it was also to inquire generally into the question of Canada's national security. The principal recommendation of the Mackenzie Commission, which derived from this latter element of its mandate, was that a separate civilian security agency be formed. The commission found that it was not appropriate for a law enforcement body like the RCMP to be involved in security-intelligence work. Security functions were found to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

be incompatible with the role of ordinary police; and the Special Branch was found to lack sufficient sophistication and powers of analysis, drawing as it did only on members of the force, to fully discharge the security role. The commission also recommended legislation to deal with the use by the security agency of intrusive investigative techniques, and an improved system of security screening, including an appeal process.

The government rejected "civilianization" of the Special Branch. It did, however, determine to make the security intelligence function "increasingly separate in structure and civilian in nature", in the words of the Prime Minister, within the RCMP. Hence the creation of the Security Service and the appointment of a civilian Director General. The government also pledged to bring more civilians into the Security Service and thereby expand its expertise and increase its flexibility. Another partial response to the Mackenzie Commission occurred in 1974, when s. 16 of the Official Secrets Act was passed. That section allowed the Solicitor General to authorize the interception or seizure of communications if satisfied that conduct being investigated fell within a broad definition of activity inimical to national security - including espionage, sabotage, activities of foreign intelligence bodies and political violence.

B. Abuses by the Security Service

The Security Service in the early 1970s was in a precarious position. Its members retained all the extraordinary powers society has accorded to peace officers. It also remained almost exclusively composed of RCMP members who had risen through the ranks. For the force, tight-knit, highly disciplined and loyal, strenuously resisted the infusion of civilian personnel. By the end of the decade there was not a single civilian in an officer-equivalent position in planning or operations of the Security Service.

Thus the service's post-1970 personnel remained essentially similar. But organizationally they found themselves increasingly independent in matters of policy, budget, and operations. Service employees had the best of both worlds - police powers and a large degree of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

autonomy from the police command structure. This independence was reinforced by the government's policy with respect to the RCMP - "non-interference". Politicians were not to be involved in controlling the police or directing their operations. This is a laudatory and effective principle when one is dealing only with the police who operate in a public context of checks and balances. It is not, however, ideal for a security intelligence agency which, perforce, acts in secrecy; and which, indeed, requires a degree of political control. Because the RCMP was both a police force and a security agency, abuses by the latter element were not immediately apparent, virtually by reason of government policy.

It took the mere pressure of events to disturb the precarious position of the Security Service. The October Crisis of 1970 stunned the government, which found itself with inadequate information as to the nature and scope of Quebec separatism. The government requested the RCMP to undertake a "proactive" strategy in this area - to try and get advance information as to the intentions and activities of nationalist organizations and, if possible, to prevent or "counter" disruptive acts. This the Security Service proceeded to do with a vengeance. It embarked on an extensive campaign of intelligence-gathering, infiltration, harrassment and disruption directed at virtually all stripes of nationalist sentiment in Quebec. In many circumstances they committed clearly illegal acts. Three of the most spectacular examples were: the burning down of a barn to prevent a meeting of militant nationalists and American radicals; a break-in at the offices of a left-wing news agency in Montreal, followed by the theft and destruction of some of their files; and a break-in and theft of the membership lists of the Parti Québécois. Operations such as these were not, the McDonald Commission found, ordered by the government. They were generated from within the Service in response to government directions that more be found out about separatism. Quite aside from being illegal, these operations showed a woeful lack of discrimination between true threats and dissent, and were quite heavy-handed. None had any major effect on the organizations targeted, and none brought in intelligence of much importance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Although the most spectacular acts of the Security Service were committed in Quebec, they certainly were not limited to that province. Throughout Canada, the Service engaged in a whole series of illegal or improper activities, particularly in relation to left-wing or radical groups. So-called "dirty tricks" were used against perceived threats to national security. In 1975, at the behest of the RCMP, a cabinet directive was issued, setting out the Service's mandate. But this directive merely restated the status quo, permitting the Service to "discern, monitor, investigate, deter, prevent and counter" persons engaging in subversive or other activity inimical to national security.

The abuses of the Security Service were not limited to the 1970s, or to excesses in "countering" nationalist or radical threats. It was revealed by the McDonald Commission that some activities such as surreptitious entry, mail-opening, and the gaining of access to supposedly confidential information in the possession of the government, had gone on for many years, in relation to various aspects of national security - from espionage and counter-intelligence to subversion. In many cases, the Commission concluded, the investigative power used was needed but was not authorized by law. The Commission also found that it was not only the Security Service that had engaged in this "institutionalized" wrongdoing. The Criminal Investigation branch also had a long history of abuses in this area.

C. The McDonald Commission's Recommendations

During the four years of its existence, the McDonald Commission conducted an exhaustive review of the Security Service. It catalogued the many illegalities and improprieties. It found, on the whole, that the supposed political masters of the Service were ignorant of its misdeeds. But this exoneration was also an inherent criticism in that the structure of control and accountability was so weak as to allow these things to happen. In the same way, these matters had come to light not by reason of review or audit but as a result of fortuitous disclosures by disgruntled former members of the Service and of pressure by the press and the opposition.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The report of the McDonald Commission was highly critical of the Security Service. While Canada's basic security needs, particularly in dealing with espionage and the activities of foreign intelligence agencies, had been adequately dealt with, the Commission found that the Service lacked sophistication and analytical ability. In particular, there was an inability to distinguish subversion from dissent and a concomitant anti-left wing bias. The Service also lacked a precise mandate, effective political control and adequate review of its activities.

The principal recommendation of the report was that an entirely separate civilian security agency be formed. The reasons were much like those posited by the Mackenzie Commission There was a need for a reorientation toward information-gathering and analysis rather than deterring or countering. New personnel was needed. Organizationally, the new agency would have to be politically accountable and subject to strict review. It would not be appropriate to impose this on the RCMP. Law enforcement and security work are incompatible, the report concluded.

The proposed new agency would have a statutory mandate, consisting of a definition of the threats to Canada's security it would be permitted to investigate. The definition would have four elements: espionage and sabotage, foreign interference; political violence and terrorism; and revolutionary subversion - activities directed towards the destruction of the democratic system. The report also recommended that the agency be expressly forbidden from investigating lawful advocacy, protest or dissent. It would also not have the authority to "enforce" security.

The Commission also determined that, in order to be effective, the agency would have to have access to certain intrusive investigative techniques, such as electronic surveillance, surreptitious entry, mail-opening, and the ability to obtain confidential information. But these investigative methods would only be used pursuant to judicial warrant, which would only be issued where a court was satisfied that the matter fell within the mandate. Further, they would not be available against "subversive" threats.

The Commission's agency would be under the management and control of a Director General, who would in turn be responsible to the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Solicitor General. This minister would play a significant role in the operation of the agency. He would issue directives having to do with its functioning, and would have to authorize applications for warrants. To ensure compliance with the law, the Commission recommended substantial external review of the agency's activities. First there would be the Advisory Committee on Security and Intelligence - an appointed three-member body which would submit operations to continuous review to ensure legality and propriety. It would also investigate complaints, and report to the Minister and Parliament. The second fundamental element of review would be a special joint parliamentary committee. The committee, appointed for the life of a Parliament, would be the ultimate control on the agency. In conjunction with the advisory committee it would, on behalf of Parliament, attempt to ensure that the agency observed its mandate.

D. The Canadian Security Intelligence Service Act

Immediately after the release of the report of the McDonald Commission in August 1981, the government indicated its acceptance of the most fundamental recommendation - the creation of a civilian security service. At the ministry of the Solicitor General a special transitional group was established to translate the Commission's recommendations into legislation.

In May 1983, during the first session of the 32nd Parliament, Bill C-157 was introduced in the House of Commons. That bill would have established the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), based on the framework suggested by the McDonald Commission. The bill also made substantial and significant alterations and additions to that framework. Almost immediately it became the cynosure of negative critical comment. It was alleged to be an attack on civil liberties, giving the proposed service extremely wide powers, insulating the government from accountability, and failing to institute a precise mandate or a workable review system. So vehement was public opposition that the government decided against proceeding to second reading, and instead referred the subject matter of the bill to a special committee of the Senate. That

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

committee held hearings throughout the summer of 1983, exposing a broad cross-section of public opinion on the bill. It issued its report in November 1983, recommending over 40 changes to the bill so that, in the words of the committee, there might be "a more appropriate balance between collective and individual security."

Following the report, Bill C-157 was allowed to die on the order paper. In the second session of the 32nd Parliament a new Bill, C-9, was introduced which incorporated virtually all the recommendations of the Senate Committee. Given first reading in January 1984, Bill C-9 was referred to the Justice Committee of the House of Commons in March, passed third reading in June, and was proclaimed in force in July and August 1984. The legislation, as passed, is virtually identical to the bill which was introduced in January.

The central provision of the legislation is the definition of "threats to the security of Canada" in s. 2, which comprises the basic limit on the activities of the CSIS. The four elements recommended by the McDonald Commission remain:

a) espionage or sabotage that is against Canada or is detrimental to the interests of Canada or activities directed toward or in support of such espionage or sabotage,

b) foreign influenced activities within or relating to Canada that are detrimental to the interests of Canada and are clandestine or deceptive or involve a threat to any person,

c) activities within or relating to Canada directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property for the purpose of achieving a political objective within Canada or a foreign state, and

d) activities directed toward undermining by covert unlawful acts, or directed toward or intended ultimately to lead to the destruction or overthrow by violence of, the constitutionally established system of government in Canada.

The definition also goes on to stipulate that lawful advocacy, protest or dissent is not within the scope of threats to security.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The basic function of the service is stated in section 12 - to investigate, collect, analyze, and retain information and intelligence on security threats. Bill C-157 contained a further provision which expressly permitted the CSIS to "remain informed" about the current economic, social and political climate, from public sources of information. That section at first appeared in Bill C-9, but was eventually deleted as surplusage. By virtue of s. 13, the CSIS is to provide security assessments with respect to individuals to be employed in the government. Finally, by s. 16, the CSIS is given the role of assisting in the collection of "foreign intelligence", intelligence gained from investigation or surveillance of persons who are neither Canadian citizens nor permanent residents, with respect to defence or international affairs. As a result of the Senate committee's recommendations, this function has been more sharply focused on non-Canadians, and may only be undertaken at the written request of the Minister of Defence or the Secretary of State for External Affairs, with the consent of the Solicitor General.

Under Part II of the Act (ss. 21-28), the Federal Court may issue warrants to the service to carry out its functions under ss. 12 and 16. Such warrants allow the full range of investigative techniques to be used, with the exception of access to confidential census data maintained by Statistics Canada. The warrant process contains many safeguards and information requirements which were absent from Bill C-157, but which were added on the recommendation of the Senate Committee. Essentially, they parallel the requirements for warrants to allow electronic surveillance under the Criminal Code. A one-year limit is placed on warrants, with the exception of those obtained to investigate a paragraph (d) threat - subversion - which last only 60 days. This provision was added in the House Justice Committee, a partial recognition of the McDonald Commission recommendation that subversion not be the subject of intrusive investigative techniques at all. All warrants are renewable, on re-application to the court.

The Act assigns management and control of the CSIS to the Director, a Governor in Council appointee. The Solicitor General is given an active supervisory role. Originally, Bill C-157 had adopted a model

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

borrowed from similar Australian legislation, which would have given the Director the final say on targeting and the release of information, and would not have given the Minister any operational role whatsoever, the ostensible purpose of which was to ensure that the CSIS could not be used for partisan purposes. These provisions elicited considerable public outcry on the ground that they reduced the direct political responsibility of the Minister for the agency in pursuance of the avoidance of a fairly remote danger. They were roundly criticized by the Senate Committee. The Act now gives the Minister an override, and provides that he now must approve all warrant applications. Another provision of Bill C-157 which aroused criticism was the defence given to agency employees for such reasonable acts done in pursuance of their duties as were "reasonably necessary". In the Act, this is replaced by s. 20, which gives employees the protection afforded by law to peace officers.

Two aspects of Bill C-157 which survived its revision into the Act had to do with control and review. The Act establishes the office of Inspector General (s. 30) and the Security Intelligence Review Committee (SIRC, s. 34). The former officer, appointed by the Governor in Council, is to monitor CSIS operations and to report to the Deputy Solicitor General and the SIRC on the legality and propriety of those operations. The SIRC is a committee to be composed of up to five Privy Councillors appointed by the Governor in Council after consultation by the Prime Minister with opposition leaders in the House of Commons. It is to conduct a review of CSIS operations and to report to the Minister and Parliament on them. It also has a variety of investigative duties. It deals with complaints about CSIS activities and acts as an appeal board with respect to security assessments and security-influenced decisions under the Citizenship and Immigration Acts.

A final aspect of the Act, which was not dealt with by the McDonald Commission, is Part IV (ss. 56-61), the Security Offences Act. This Part deals with police and prosecutorial authority to deal with security-related offences. It gives the RCMP "primary responsibility" over the investigation of such offences, in pursuance of which they may enter into agreements with other police forces. Part IV also gives the federal

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Attorney General the power to prosecute security offences and, by fiat, to intervene in, and take over, provincial prosecutions of such offences. Despite considerable provincial criticism of Part IV as an infringement on a traditional provincial area of jurisdiction, it remained essentially unchanged as it went through the legislative process.

E. The Controversial Issues

The legislation which emerged from Parliament is far from being the product of consensus. Indeed, the committee proceedings and report stage dealing with Bill C-9 were extremely contentious. Both opposition parties vociferously opposed fundamental elements of it, giving voice to substantial public concern.

Perhaps the most fundamental concern had to do with the removal of the security function from the RCMP and the creation of a civilian service. Several provincial attorneys general, the Progressive Conservative party, some civil liberties groups, and, eventually the New Democratic Party, opposed the change. The principal contention was that, given a clear mandate and efficient review, the RCMP was still best equipped to discharge the security function, having discipline, a long and honourable tradition, an established system of contacts, and being virtually immune from penetration by foreign agencies. Others took the position that the defects in the legislation were so patent that it would be better to maintain the status quo.

There was also considerable opposition to the mandate given to the CSIS. This opposition had reference not only to the breadth of the definition, but to the whole idea of a security agency dealing with matters such as "subversion" or "foreign influenced activities". The Canadian Civil Liberties Association, for example, took the position that there was no need for more than a relatively small agency to deal with the distinct threats of espionage or sabotage from foreign nations. Regular law enforcement could deal with the other elements of threat, when the criminal law was contravened.

The scope of the threats definition is also quite controversial. Some contend that it is so broadly drafted as to bring

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

within its scope a variety of acts having nothing to do with true security. The government took the position that the definition must be read in the context of those provisions which protect lawful dissent and which limit the agency to what is "strictly necessary"; and in the context of the new system of monitoring and review. Given this context, it is said, the definition is reasonable. The "foreign intelligence" function of the agency (s. 16) is also quite contentious. Many find it inherently unreasonable to submit foreign nationals to surveillance if they do not constitute a security threat, but merely can provide Canada with useful information having to do with defence or international affairs. Another area of concern is the scope of the warrant system, which gives the CSIS access to virtually any investigative technique from surreptitious entry to access to doctor-patient confidences.

Most of the remainder of the Act is not particularly contentious, save for two areas having to do with review of the agency. The first has to do with the access to information by the Inspector General and the SIRC. Both bodies are given access to all information in the possession of the CSIS except cabinet documents. These exceptions (see ss. 31(2) and 39(3)) first appeared in Bill C-157 and have been almost universally condemned, critics taking the position that the review bodies should have access to all documents held by the agency in order to fully discharge their important functions. The Senate Committee recommended their deletion. And in the House Justice Committee, some government members joined the opposition to vote to remove them. They were, however, restored at report stage in the House. The government took the position that the cabinet system requires utmost confidentiality.

The other area is direct parliamentary oversight of the CSIS. Recommended by McDonald, it was absent from Bill C-157. The Senate committee had also rejected it as impractical, duplicative of the SIRC, and subject to weaknesses in preserving secrecy. Both opposition parties supported the idea of a special parliamentary committee, with access to agency information, in order that Parliament could be assured that the CSIS was acting within its mandate. They were not confident that Parliament would get a full picture of agency operations from the SIRC, and pointed to

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the examples of the Federal Republic of Germany and the United States, to show that such a committee could be workable and successful. The government was firm on this matter, however, and refused to add direct parliamentary oversight.

F. Recent Developments

The CSIS Act, with the exception of Part II (which deals with warrants) was proclaimed in force on July 16, 1984. By virtue of s. 66 all members of the Security Service became employees of the CSIS on that date; and by ss. 3 and 4 the agency came under the control of the Director, Mr. T.D. Finn, who was sworn in on that date. Mr. Finn resigned on September 11, 1987 and was replaced by J. Reid Morden. Part II was proclaimed in force on August 31, 1984. Its proclamation was delayed in anticipation of the appointment of the SIRC, but the September election delayed that appointment. Warrants issued under s. 16 of the Official Secrets Act remained in force for up to four months after July 16, 1984.

On November 29, 1984 the new Conservative government announced the membership of the SIRC. Its Chairman would be Ronald Atkey, a cabinet minister in the Clark government of 1979. There are four other members: Frank McGee, a cabinet minister in the Diefenbaker era; former Liberal Minister of National Defence and Solicitor General Jean-Jacques Blais; former Manitoba NDP Finance Minister Saul Cherniak; and Paule Gauthier, a prominent Quebec City lawyer. The last two individuals were sworn in as Privy Councillors in order to have the necessary qualification for membership; the first two and the Chairman, being former federal cabinet ministers, were already members.

On February 15, 1985 the first Inspector General was appointed. He was Richard Gosse. Mr. Gosse resigned on December 21, 1987 to become Chairman of the RCMP Public Complaints Commission, effective as of February 1, 1988. **Richard Thompson became Inspector General on July 18, 1988.**

On June 29, 1987 the SIRC issued its 1986-87 Annual Report on its review of CSIS activities. The Committee reported statistics on new

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and renewed warrants granted to CSIS in 1985 and 1986: new warrants increased from 82 in 1985 to 94 in 1986, renewed warrants decreased from 27 in 1985 to 11 in 1986, and the average duration of warrants decreased from 173.6 days in 1985 to 162.2 days in 1986. Some concern was expressed by the SIRC that these aggregate warrant statistics do not tell the whole story. A number of affidavits behind warrant applications were examined by the Committee - they were found to be generally factually based but presenting the case for intrusion, as might be expected, rather than being balanced. It appeared that the Solicitor General, who must approve such warrant applications before they go to the Federal Court, had amended and even rejected some such warrant applications. Although the Federal Court has yet to reject a warrant application, it has asked searching questions of applicants and has imposed conditions in granting some warrant applications. The SIRC suggested that the Solicitor General and CSIS consider whether there ought to be a "devil's advocate" before the Federal Court to argue the case against an application. It was also proposed that this issue be addressed in the five-year parliamentary review in 1989.

The Committee did a particular study of mail opening and discovered that very few envelopes had been opened by the end of 1986. The SIRC indicated that it expected mail interception to increase and that it would continue to monitor this development. Some concern was expressed about mail tracing (the preparation of lists of persons with whom targets correspond) and whether a warrant is required for this practice. Although warrants seem still to be applied for and granted in a timely manner, the Committee believed the CSIS Act should be amended to provide for the granting of emergency warrants by the Director of the Service. The SIRC stated in the Report that, in preparation for the five-year review in 1989, it will compile statistics on the time it takes to obtain a warrant.

Serious concern was expressed about inadequate use by CSIS of open sources and the inadequate development of research capabilities. Although CSIS has greater access than in the past to the Canadian Police Information Centre (CPIC) computer data bank, it still has less than the total access urged by the SIRC. The Committee expressed some concern about the use of warrants and intrusive investigative techniques violating

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

solicitor-client privilege, despite CSIS directives dealing with this matter and conditions in warrants addressing it. The SIRC suggested that this issue might be addressed in the five-year review in 1989.

The Committee reiterated the concern expressed in its 1985-86 Annual Report about the large number of files that CSIS inherited from the RCMP and that may contain information beyond what is the Service's mandate to collect and retain. It repeated its recommendation that these files should be gradually reviewed and weeded out, based on a pre-determined schedule over a number of years. The Committee objected to the uncritical use by CSIS of foreign intelligence agencies' analyses and evaluations - it was recommended that such foreign security intelligence should be cast in the context of Canadian foreign policy objectives. Although relations and liaison between CSIS and the RCMP have improved, there are still information-sharing and "turf" problems between them that must be resolved. The Committee also observed that CSIS still has much to achieve in informing and educating local police forces about its work.

The Committee made counter-subversion the subject of its first branch-wide study of CSIS. Its investigation led it to conclude that the Counter-Subversion Branch was targeting too many groups and individuals, and was intruding unnecessarily on the privacy and lives of many Canadians. The targeting criteria of CSIS need to be strengthened, while criteria for opening files and distributing information need to be more clearly set out. The Committee concluded that the Counter-Subversion Branch exaggerates the influence of the groups it monitors or investigates, and over-estimates the potential for violence. Consequently, the SIRC recommended that the counter-subversion role be split between the other two Branches of CSIS - the Counter-Intelligence Branch should deal with "undue foreign influence" and the Counter-Terrorism Branch should deal with the "risk of violence".

The Committee reiterated the concern expressed in its 1985-86 Annual Report about the continued slow pace of "civilianization" of CSIS. In its recent recruitment efforts, CSIS has in large part brought in former police officers as "direct entries" to the Service. The Committee urged in its Report that greater attention be paid to civilianization and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

that no direct entries be taken from police forces so that a new class of civilian recruits may be made up as soon as possible. The Committee reiterated the recommendation made in its 1985-86 Annual Report that the use of polygraph examinations for employment and security screening be stopped completely until an objective study can be completed by the Solicitor General and the Government can decide whether such investigative techniques are acceptable in a free and democratic society.

At the request of the Solicitor General, the Committee conducted in 1986-87 an extensive inquiry into official bilingualism and staff relations at CSIS. Among the recommendations on official language issues, the Committee urged that:

- A special two-year official language plan be implemented
- Priority be given to facilities for translations of CSIS documents into French
- The Ottawa Region unit communicate in French with French-language offices and bilingual offices
- The Directive Writers' Guide and other guides or manuals available in English be made available in French in 1987
- Unilingual occupants of bilingual positions be given language training
- Emphasis on bilingualism as a part of recruitment criteria be continued
- The bilingualism bonus be continued in accordance with Treasury Board rules.

Among the recommendations on staff relations issues, the Committee urged that:

- CSIS employees' grievances be adjudicated by a member of the Public Servants Staff Relations Board under the Public Service Staff Relations Act
- Non-unionized employees be allowed to grieve under the Personnel Administration Manual
- The Director's reply to grievances should always include reasons

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- CSIS issue a policy statement setting out possible career paths for its employees

- CSIS issue a policy statement specifying the conditions under which lateral transfers could be made

- CSIS explore avenues to permit its employees to compete for Public Service jobs.

The Committee concluded its Report by setting out data and its experience with security clearances, immigration and citizenship matters, and complaints against CSIS.

On June 11, 1987, in a letter and circular sent to its employees, CSIS indicated that it had accepted or had implemented all of the SIRC's recommendations on official language issues and most of its recommendations on staff relations issues.

On July 22, 1987, the Solicitor General appointed a three-member independent advisory team made up of Gordon Osbaldeston, former Clerk of the Privy Council, Roger Tassé, former Deputy Minister of Justice, and Gérard Duclos, of the Management Review Branch, Treasury Board, to report to him by October 30, 1987 on an action plan to implement the SIRC's recommendations on counter-subversion and civilianization.

On July 30, 1987, the Senate Special Committee on Terrorism and the Public Safety released its Report. Among many other observations and recommendations on the problem of terrorism, the Senate Special Committee:

- Recommended that CSIS co-operate fully with provincial Crown Prosecutors in the prosecution of alleged terrorists - to a degree consistent with the protection of CSIS officers, contacts and ongoing investigations.

- Commented that grafting a clandestine foreign intelligence branch onto CSIS could impair the Service in the pursuit of its current mandate.

- Supported the SIRC's recommendation that CSIS have unlimited access to CPIC.

On August 17, 1987, the Federal Court of Appeal, by a two-to-one majority, held that the warrant-granting provision of the Canadian Security Intelligence Service Act (s. 21) is not in violation of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Charter of Rights. In this case, an individual (Atwal), accused of involvement in an attack in B.C. on a Punjabi Cabinet Minister, applied for access to a sworn affidavit in support of a warrant application in Federal Court. Heald J. on April 30, 1987 upheld s. 21 of the CSIS Act under the Charter and denied access to the affidavit. On appeal, Mahoney J. and MacGuigan J. not only upheld s. 21 under the Charter, but reversed Heald J. and allowed access to the affidavit with the names of CSIS agents and informants deleted.

On September 11, 1987, Mr. T.D. Finn resigned as Director of CSIS and was replaced by J. Reid Morden, former Assistant Secretary to the Cabinet for Foreign and Defence Policy. Mr. Finn resigned when it was revealed in Federal Court that day that the affidavits behind the warrant in the Atwal case contained inaccuracies and irregularities.

The Solicitor General on November 30, 1987 released the Report of the three-member independent advisory team, and announced his acceptance and implementation of its recommendations. The Report was critical of CSIS and recommended changes in relation to all facets of the service. More particularly, criticisms and recommendations were made about the excessive internal compartmentalization of CSIS operations, inadequate reliance on open sources, under-developed analytical capacity, lack of clear policy directives on targeting, the use of human sources and of intrusive investigative techniques, and its inadequate training programs. The Report urged the re-opening of the CSIS staff college and the elimination of the Counter Subversion Branch.

On March 29, 1988, the Solicitor General released the SIRC's March 25, 1988 s. 54 report to him on CSIS's use of its investigative powers with respect to the labour movement. The Committee concluded that neither Marc André Boivin, one of CSIS's human sources, nor CSIS targeted union members or unions for their labour activities as such. The report was critical of CSIS for retaining Mr. Boivin's services after they had ceased to be useful, for not having in place a policy to determine when the use of human sources was reasonably necessary, and for maintaining, adding to and utilizing R.C.M.P. Security Service files in a way that may have been beyond the agency's mandate as set out in the CSIS Act. The

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

report indicated the SIRC'S satisfaction that both the Solicitor General and the Director of CSIS had moved expeditiously to deal with these difficulties.

In the Thomson case, an individual (Thomson) had been refused a position with the Department of Agriculture because of an unfavourable security assessment by CSIS. He appealed this decision to SIRC which conducted a hearing and recommended that he be given a positive security clearance. The Deputy Minister of Agriculture rejected this recommendation. On March 7, 1988, the Federal Court of Appeal ruled that because of the statutory structure of the CSIS Act, the SIRC's recommendations are binding on government. It also ruled that, because the Deputy Minister of Agriculture was exercising "administrative" powers, the Federal Court of Appeal did not have jurisdiction to make a binding ruling in this matter. On June 17, 1988, Dubé J. of the Federal Court, Trial Division, expressed his respect for the reasoning in the Federal Court of Appeal's obiter opinion, but declined to follow it. He held that the recommendations made by the SIRC in security clearance cases are not "decisions" and hence not binding on government. Dubé J.'s ruling has been appealed to the Federal Court of Appeal.

PARLIAMENTARY ACTION

A parliamentary role in the oversight of CSIS operations is provided for in s. 53 of the Act, which stipulates that the Solicitor General must lay the annual report of the SIRC before Parliament. Standing Order 46(4) of the House of Commons deems permanently referred to a committee of the House any report required by law to be tabled in Parliament. For SIRC reports, this is the Standing Committee on Justice and Solicitor General.

Another source of parliamentary input into the assessment of the legislation is s. 69, which was recommended by the Senate Committee. That section provides that a committee of the House or of the House and the Senate is to conduct a review of the operation of the Act within five years

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of its coming into force. That committee is to report, including within that report "a statement of any changes" it recommends.

CHRONOLOGY

1946 - With the increase of security functions assigned to the RCMP, personnel working in that area were for the first time organizationally separated from the Criminal Investigations Branch into the Special Branch.

1956 - The Special Branch was elevated to the Directorate level within the RCMP, under the command of an Assistant Commissioner.

1969 - The Royal Commission on Security recommended creation of a civilian security agency. The government decided against this, but promised to make the Special Branch more separate and increase the civilian staff.

1970 - The Special Branch became the Security Service, under the direction of a civilian Director General, Mr. John Starnes.

October 1970 - James Cross was kidnapped; Pierre Laporte was kidnapped and murdered. The War Measures Act was proclaimed.

1971-74 - Particularly, but not exclusively, in Quebec, the Security Service undertook a series of acts, many apparently illegal, to neutralize radical and separatist groups.

27 March 1975 - The federal cabinet issued a directive governing the operations of the Security Service. It remained secret until 1978.

30 March 1976 - Cpl. R. Samson, on trial for an unrelated incident, revealed his participation in Operation Bricole in 1972 (a break-in and theft of files).

June 1977 - Former Security Service staff-sergeant Donald McCleery revealed to officials from the Department of Justice the details of other operations, including Operation Ham (the break-in and theft of PQ membership lists).

6 July 1977 - Solicitor General Fox announced the appointment of Mr. Justice D.C. McDonald to head a commission of inquiry into the allegations of RCMP wrongdoing.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

June 1981 - Following the report of its own inquiry, the government of Quebec laid charges against 17 current or former RCMP members.

25 August 1981 - The final report of the McDonald Commission was made public.

18 May 1983 - Bill C-157 was given first reading in the House of Commons during the 1st Session of the 32nd Parliament.

29 June 1983 - The subject matter of Bill C-157 was referred to a special committee of the Senate, which in its November report recommended substantial amendment of the bill.

18 January 1984 - Bill C-9 was given first reading in the House of Commons during the 2nd Session of the 32nd Parliament. The bill incorporated most of the changes recommended by the Senate Committee.

21 June 1984 - After three months in committee, Bill C-9 was given third reading and passed by the House. Shortly thereafter it was passed by the Senate.

16 July 1984 - All but Part II of the CSIS Act was proclaimed in force.

31 August 1984 - Part II of the CSIS Act, which deals with warrants, was proclaimed in force.

29 November 1984 - The members of the SIRC were appointed, under the chairmanship of Ronald Atkey, a former Conservative cabinet minister.

15 February 1985 - Richard Gosse, former deputy attorney general of Saskatchewan, was appointed Inspector General under the CSIS Act.

February 1985 - The federal government's spending estimates revealed that the CSIS would receive approximately $115 million to carry out its operations, and that staffing might involve about 1,800 person years.

February 1986 - The estimates revealed that the budget of the CSIS would amount to approximately $113 million.

12 June 1986 - The SIRC issued its 1985-86 Annual Report.

29 June 1987 - The SIRC issued its 1986-87 Annual Report.

22 July 1987 - The Solicitor General announced the establishment of a three-member independent advisory team to report by

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

October 30, 1987 on the implementation of the SIRC's recommendations concerning counter-subversion and civilianization.

30 July 1987 - The Senate Special Committee on Terrorism and the Public Safety released its Report.

17 August 1987 - The Federal Court of Appeal, in a two-to-one decision in the Atwal case, upheld the warrant-granting provisions of the CSIS Act and allowed access with conditions to the affidavit behind a warrant application.

11 September 1987 - T.D. Finn resigned as Director of CSIS and was replaced by J. Reid Morden.

30 November 1987 - The Solicitor General released the independent advisory team's report and announced his acceptance of its recommendations.

21 December 1987 - Richard Gosse resigned as Inspector General.

7 March 1988 - The Federal Court of Appeal in the Thomson case ruled in an obiter opinion that SIRC recommendations were binding on government but declined to issue a binding ruling because it lacked jurisdiction.

29 March 1988 - The SIRC issued its Special Report on CSIS activities in relation to the labour movement and on the actions of Marc André Boivin.

17 June 1988 - Dubé J. of the Federal Court, Trial Division, ruled in the Thomson case that SIRC recommendations are not "decisions" and hence not binding on government (thus not following the Federal Court of Appeal's obiter of March 7, 1988 in this case).

18 July 1988 - Richard Thompson became Inspector General.

SELECTED REFERENCES

Canada. Report of the Royal Commission on Security. Queen's Printer, Ottawa, 1969.

Canada, Solicitor General. People and Process in Transition: Report to the Solicitor General by the Independent Advisory Team on The Canadian Security Intelligence Service. Communications Group, Ministry Secretariat, Supply and Services Canada, Ottawa, October 1987.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the RCMP. Second Report - Freedom and Security Under the Law. Ottawa, 1981.

Franks, C.E.S. "Parliamentary Control of Security Activities." 24 McGill Law Journal, 1984, p. 326-339.

M.L. Friedland. "National Security: Some Canadian Legal Perspectives." A Century of Criminal Justice. Carswell, Toronto, 1984. p. 141-170.

Krieber, Janine. "La démocratie du secret: le contrôle des activités de renseignement au Canada." 13 Politique, 1988, p. 37-62.

Sawatsky, J. Men in the Shadows. Doubleday, Toronto, 1980.

Security Intelligence Review Committee. Annual Report 1985-86. Supply and Services Canada, Ottawa, 1986.

Security Intelligence Review Committee. Annual Report 1986-87. Supply and Services Canada, Ottawa, 1987.

Security Intelligence Review Committee, Section 54 Report to the Solicitor General of Canada on CSIS' Use of its Investigative Powers with Respect to the Labour Movement, dated 25 March 1988, released by the Solicitor General on 29 March 1988, mimeo.

Senate Special Committee on Terrorism and the Public Safety. Report. Supply and Services Canada, Ottawa, 1987.

Senate Special Committee. Delicate Balance: A Security Intelligence Service in a Democratic Society. Supply and Services Canada, Ottawa, November 1983.

Weller, Geoffrey R. "The Canadian Security Intelligence Service Under Stress." 31 Canadian Public Administration, 1988, p. 279-302.

Bulletin d'actualité

84-27F

Le Service canadien du renseignement de sécurité

Philip Rosen
Division du droit et du gouvernement

Le 18 septembre 1984
Révisé le 23 novembre 1988

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/84-27-1988-11F

ISBN 0-660-92592-3

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE SERVICE CANADIEN DU RENSEIGNEMENT DE SÉCURITÉ

DÉFINITION DU SUJET

En juillet 1984, la majeure partie de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, créant un nouveau service civil de sécurité et abolissant l'ancien Service de sécurité de la GRC, est entrée en vigueur par proclamation.

L'adoption de cette loi place le Canada parmi les rares démocraties occidentales qui ont doté leurs services de sécurité d'un cadre légal explicite. À bien des égards, cette loi vise à mieux contrôler les services de renseignement de sécurité. En effet, elle circonscrit les activités du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS), assujettit l'utilisation des techniques d'enquêtes par intrusion à des mandats judiciaires et crée des organismes de contrôle et de surveillance entièrement nouveaux dont le but est de veiller à ce que le SCRS n'outrepasse pas les limites de son mandat.

Si l'idée d'un cadre légal pour le SCRS fait presque l'unanimité, il en va tout autrement de son contenu. Premièrement, certains prétendent que c'est une erreur de soustraire à la GRC la responsabilité des services de renseignement de sécurité, et que le tort que lui cause la perte de son pouvoir traditionnel d'application de la loi, et du respect qu'elle s'est méritée à cet égard, est inestimable. On reproche également son étendue au mandat donné au SCRS: il serait trop vaste par rapport à ce qui est nécessaire pour protéger la sécurité du pays. Nombreux aussi sont ceux qui ont dénoncé énergiquement les nouveaux pouvoirs d'enquête qu'il autorise, comme l'ouverture du courrier et l'entrée subreptice, qui étaient interdites à l'ancien Service de sécurité de la GRC, ainsi que la supposée faiblesse des mécanismes de contrôle et de surveillance.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Dans le présent document, nous tracerons un bref historique de la Loi sur le service canadien du renseignement de sécurité (ci-après appelée Loi sur le SCRS) et nous relèverons les principales étapes qui ont abouti à son adoption. Nous analyserons ensuite le contenu du projet de loi et conclurons par une revue de ses dispositions les plus controversées.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. Origine et évolution du Service de sécurité

L'origine de la Loi sur le SCRS remonte à la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald), dont le rapport a été publié en 1981. Cette commission avait été créée en 1977 à la suite de la mise au jour d'une série de pratiques et d'actes apparemment illégaux du Service de sécurité de la GRC. Elle avait pour mandat de déterminer l'étendue et l'importance des pratiques d'enquêtes ou d'autres activités "qui n'étaient pas autorisées ou prévues par la loi, de faire rapport sur les faits relatifs à ces pratiques et de conseiller le gouvernement de façon générale sur les changements nécessaires ou souhaitables dans les politiques et procédures de sécurité nationale".

Le Service de sécurité que la Commission McDonald a commencé à étudier en 1977 s'était développé graduellement au fil des années, comme bien d'autres institutions canadiennes. Il faisait partie intégrante de la GRC et n'avait aucune existence légale distincte, si ce n'est en vertu du pouvoir accordé par la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada au gouverneur en conseil d'attribuer certaines tâches à cette dernière. Ce n'est qu'en 1975 que le Service a obtenu un mandat explicite, qui ne consistait d'ailleurs qu'en une directive du Cabinet rédigée en termes très généraux.

L'origine du Service de sécurité remonte à certaines tâches qui avaient été confiées en 1864 par sir John A. Macdonald à l'entité qui allait devenir la police du Canada. Ces tâches comprenaient notamment le maintien de la sécurité dans les immeubles du gouvernement et la fourniture de renseignements et d'informations sur les groupes qui présentaient une

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

menace envers la sécurité du Canada, comme les Fenians. La Police montée du Nord-Ouest assumait des fonctions similaires dans l'Ouest du pays.

De la Confédération jusqu'à la Première Guerre mondiale, le rôle de la police fédérale en matière de renseignement de sécurité a connu une expansion graduelle, par suite de l'agitation ouvrière, de l'anarchisme et de la montée du communisme. L'importance de ce rôle s'est encore accrue entre les deux guerres mondiales. Toutefois, ce n'est qu'à la fin de la Seconde Guerre mondiale que les fonctions de sécurité ont été retirées à la Direction des enquêtes criminelles de la GRC, laquelle avait été créée en 1920.

L'affaire Gouzenko a suscité une nouvelle prise de conscience de la nécessité de resserrer la sécurité dans les institutions gouvernementales et de doter le pays de services de sécurité et de contre-espionnage capables de contrer les activités du bloc de l'Est, caractérisées par un regain d'agressivité. En 1946, la Sous-direction des affaires spéciales était créée. Celle-ci, dont le chef relevait du Commissaire de la GRC, était chargée expressément de fournir au gouvernement des renseignements sur l'espionnage et la subversion et de s'assurer que les institutions fédérales étaient pourvues d'un personnel loyal et fiable. Dès 1956, la Sous-direction des affaires spéciales était élevée au rang de Direction générale au sein de la GRC, sous le contrôle d'un commissaire adjoint. Enfin, en 1970, elle était rebaptisée Service de sécurité, et placée sous le contrôle et la supervision d'un directeur général (l'équivalent d'un sous-commissaire) civil (c'est-à-dire non membre de la GRC) qui relevait du Commissaire et du Solliciteur général. (En 1966, la GRC est passée sous la responsabilité du Solliciteur général lorsque son portefeuille a été élevé au rang de ministère à part entière. Jusqu'alors, la force policière relevait de l'autorité du ministre de la Justice).

La réorganisation de 1970 était principalement attribuable au rapport de la Commission royale d'enquête sur la sécurité (Commission Mackenzie), publié en 1969. Cette commission avait été créée en 1966 à la suite d'une affaire de manquement à la sécurité dans une institution fédérale, dont avaient fait grand cas les médias de l'époque. Son mandat était d'examiner les procédures de sécurité du gouvernement, mais aussi

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'enquêter de façon générale sur la question de la sécurité nationale. La principale recommandation de la Commission Mackenzie, qui découlait de la seconde partie de son mandat, préconisait la création d'un organisme civil de sécurité. En effet, la Commission avait conclu qu'un organisme d'application de la loi comme la GRC ne devait pas s'occuper des questions de renseignement de sécurité. Elle jugeait les fonctions de sécurité incompatibles avec le rôle de la police ordinaire et estimait que la Direction des opérations spéciales n'avait ni la complexité ni la capacité d'analyse nécessaires pour s'acquitter de son rôle en matière de sécurité, puisqu'elle recrutait ses membres uniquement dans les rangs de la GRC. La Commission recommandait également l'adoption d'une loi sur l'usage par l'agence de sécurité de techniques d'enquête par intrusion, ainsi que l'amélioration du système de filtrage sécuritaire en y incorporant notamment une procédure d'appel.

Le gouvernement a rejeté le principe d'une direction civile des affaires spéciales mais il s'est engagé, par la bouche du Premier ministre, à faire en sorte que le Service de sécurité s'oriente "progressivement vers une plus grande autonomie administrative et une composition à majorité civile", au sein de la GRC. C'est ainsi qu'on a assisté à la création du Service de sécurité et à la nomination d'un directeur général civil. Le gouvernement s'est également engagé à recruter davantage de civils pour le Service de sécurité, afin d'accroître sa compétence et sa souplesse. L'année 1974 a vu une autre réponse partielle aux recommandations de la Commission Mackenzie avec l'adoption de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels. En effet, cet article permettait au Solliciteur général d'autoriser l'interception ou la saisie de communications s'il était convaincu que l'activité faisant l'objet d'une enquête correspondait à la définition générale d'activités préjudiciables à la sécurité nationale, notamment l'espionnage, le sabotage, les activités d'origine étrangère ainsi que la violence politique.

B. Abus du Service de sécurité

Au début des années 1970, le Service de sécurité se trouvait dans une situation délicate: ses membres, qui étaient presque tous des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

membres de la GRC ayant gravi les échelons hiérarchiques, jouissaient de tous les pouvoirs extraordinaires que la société accorde aux agents de la paix et, en raison de leur esprit de corps, de leur discipline et de leur loyauté, ils s'opposaient avec force au recrutement de personnel civil. C'est ainsi qu'à la fin de la décennie, aucun civil n'occupait un poste équivalent à celui d'officier dans une sous-direction de planification ou d'opérations.

Par conséquent, la composition des effectifs du Service est demeurée à peu près la même après 1970. Du point de vue organisationnel, toutefois, le Service est devenu de plus en plus indépendant en matière de politiques, de budget et d'opérations. Ses employés étaient tout-puissants: en plus d'avoir des pouvoirs policiers, ils jouissaient d'une grande autonomie par rapport à la structure du pouvoir policier. Cette indépendance était renforcée par la politique gouvernementale de "non-ingérence" dans les affaires de la GRC. Aucun homme politique ne devait contrôler les services policiers ou en diriger les opérations. Ce principe est certes louable et efficace lorsqu'on traite uniquement avec une force policière qui opère dans un contexte public de freins et de contrepoids, mais il ne convient pas à un service du renseignement de sécurité qui agit forcément dans le secret et exige par conséquent un certain contrôle politique. Or, étant donné que la GRC était à la fois une force policière et un organisme de sécurité, les abus commis en matière de sécurité ne sont pas apparus immédiatement, en somme à cause de la politique gouvernementale.

La seule pression des événements a suffi à perturber la situation précaire du Service de sécurité. La Crise d'octobre 1970 a pris de court le gouvernement, qui s'est révélé mal renseigné sur la nature et la portée du séparatisme québécois. Il a donc demandé à la GRC d'adopter une stratégie "active" dans ce domaine, c'est-à-dire d'obtenir des renseignements de première main sur les intentions et les activités des groupes nationalistes et, dans la mesure du possible, de prévenir ou "contrer" leurs agissements perturbateurs. Le Service de sécurité a obtempéré avec zèle, mettant sur pied une vaste campagne de collecte de renseignements, d'infiltration, de harcèlement et de perturbation visant la quasi-totalité des manifestations du sentiment nationaliste au Québec. Dans de nombreuses

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

circonstances, les membres du Service ont commis des actes parfaitement illégaux dont les trois exemples les plus spectaculaires sont: l'incendie d'une grange pour empêcher une réunion de militants nationalistes et de radicaux américains; l'entrée par effraction dans les bureaux d'une agence de presse de gauche à Montréal, suivie du vol et de la destruction de certains de ses dossiers; l'entrée par effraction dans les locaux du Parti québécois et le vol des listes de ses membres. Selon la Commission McDonald, les opérations de ce genre n'avaient pas été ordonnées par le gouvernement; l'initiative venait plutôt du Service de sécurité même, en réponse à des directives du gouvernement voulant qu'il obtienne davantage de renseignements sur le séparatisme. En plus d'être illégales, ces opérations traduisaient un pitoyable manque de discernement quant à la différence entre la menace réelle et la dissidence. Elles ont en outre été assez gauchement exécutées, puisque qu'aucune n'a eu d'effet marqué sur les groupes visés ni n'a rapporté de renseignements de grande importance.

Si les actes les plus spectaculaires du Service de sécurité ont été commis au Québec, cette province n'en a pas eu l'exclusivité. En effet, partout au Canada, le Service s'est livré à une série d'activités illégales ou irrégulières, surtout à l'égard de groupes radicaux ou de gauche. Des opérations douteuses ont été montées par suite de présumées menaces envers la sécurité nationale. En 1975, à la demande de la GRC, le Cabinet a élaboré une directive établissant le mandat du Service. Toutefois, cette directive ne faisait que réaffirmer le statu quo et permettait au Service de maintenir la sécurité interne en décelant, surveillant, décourageant, prévenant et contrecarrant les activités de personnes qui se livrent à des activités subversives ou préjudiciables à la sécurité nationale.

Les abus du Service de sécurité ne se sont pas limités à la période des années 1970 ou aux excès commis dans la lutte contre les éléments nationalistes ou radicaux. En effet, les travaux de la Commission McDonald ont révélé que certaines activités comme l'entrée subreptice, l'ouverture du courrier et l'obtention de l'accès à des renseignements supposément confidentiels du gouvernement se pratiquaient depuis nombre d'années en rapport avec divers aspects de la sécurité nationale, de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

l'espionnage et du contre-espionnage à la subversion. Dans de nombreux cas, concluait la Commission, les pouvoirs d'enquête utilisés étaient nécessaires mais n'avaient pas été autorisés par la loi. La Commission a également constaté que le Service de sécurité n'avait pas été le seul à se livrer à des activités illégales "institutionnalisées". La Direction des enquêtes criminelles avait également une longue histoire d'abus du même genre.

C. Les recommandations de la Commission McDonald

Durant les quatre années de son existence, la Commission McDonald a effectué un examen complet du Service de sécurité, relevant les nombreux actes illégaux et irrégularités dont il s'était rendu coupable. Dans l'ensemble, elle a constaté que les soi-disant maîtres politiques du Service ignoraient tout de ses agissements. Mais cette disculpation portait son propre blâme, en ce sens que la structure de contrôle et de responsabilité du Service était tellement faible qu'elle ne pouvait empêcher ces agissements. De la même façon, ceux-ci ont été mis au jour non pas grâce à un examen ou à une vérification, mais bien à la suite de divulgations fortuites par d'anciens membres du Service mécontents et de pressions exercées par la presse et l'opposition.

Le rapport de la Commission McDonald a été très dur à l'endroit du Service de sécurité. Si la Commission a reconnu que les besoins fondamentaux de sécurité du Canada, particulièrement dans le domaine de l'espionnage et du contre-espionnage, avaient été adéquatement satisfaits, elle a constaté que le Service n'avait pas la complexité et la capacité d'analyse voulues. En particulier, il était incapable de distinguer la subversion de la dissidence et avait manifestement une aversion contre la gauche. En outre, il lui manquait un mandat précis, un contrôle politique efficace et une révision adéquate de ses activités.

La principale recommandation du rapport préconisait la création d'un service de sécurité à caractère civil et entièrement distinct. Les raisons invoquées étaient très similaires à celles de la Commission Mackenzie, à savoir la nécessité d'une réorientation vers la collecte et l'analyse d'informations plutôt que vers la dissuasion ou la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

répression, et le besoin d'engager du nouveau personnel. Du point de vue de l'organisation, le nouvel organisme devrait rendre compte aux autorités politiques et être assujetti à un strict processus de surveillance. Or, il n'était pas approprié d'imposer ces contraintes à la GRC car, selon les conclusions du rapport, l'application de la loi et le travail de sécurité sont incompatibles.

Par conséquent, le nouvel organisme proposé aurait un mandat défini par la loi, qui indiquerait les menaces à la sécurité du Canada sur lesquelles il serait autorisé à faire enquête. La définition comprendrait quatre domaines: l'espionnage et le sabotage, l'ingérence étrangère, la violence politique et le terrorisme et, enfin, la subversion révolutionnaire, c'est-à-dire les activités visant la destruction du régime démocratique. Le rapport recommandait également qu'il soit formellement interdit au nouvel organisme de faire enquête sur les activités légitimes de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord et que celui-ci n'ait pas le pouvoir d'"appliquer" les mesures de sécurité.

En outre, la Commission a déterminé que, pour des raisons d'efficacité, l'organisme devrait se prévaloir de certaines techniques d'enquêtes par intrusion, comme la surveillance électronique, l'entrée subreptice, l'ouverture du courrier et la possibilité d'obtenir des renseignements confidentiels, sous réserve toutefois que leur utilisation soit assujettie à l'obtention d'un mandat judiciaire émis uniquement lorsqu'un tribunal aurait été convaincu que la question relève du mandat de l'organisme. Et encore, ces mandats ne pourraient être obtenus à l'égard de menaces "subversives".

L'organisme proposé par la Commission devait avoir à sa tête un directeur général qui relèverait lui-même du Solliciteur général. Ce dernier jouerait un rôle important dans le fonctionnement de l'organisme, puisqu'il émettrait des directives concernant ses opérations et devrait autoriser les demandes de mandat. Pour s'assurer que l'organisme respecte la loi, la Commission a recommandé que ses activités soient soumises à une surveillance serrée par des organismes indépendants. D'abord, un comité consultatif de la sécurité et du renseignement composé de trois membres nommés examinerait en permanence les activités du Service pour en assurer

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

la légalité et l'opportunité. Ce comité étudierait également les plaintes et ferait rapport au ministre et au Parlement. L'autre mécanisme fondamental du processus de surveillance serait un comité parlementaire mixte spécial qui, nommé pour la durée d'une législature, constituerait le moyen de contrôle ultime de l'organisme de sécurité. En collaboration avec le Comité consultatif, il veillerait, au nom du Parlement, à ce que l'organisme respecte son mandat.

D. La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité

Immédiatement après la publication du rapport de la Commission McDonald en août 1981, le gouvernement a indiqué qu'il en acceptait la recommandation principale, soit la création d'un service civil du renseignement de sécurité. C'est ainsi qu'au ministère du Solliciteur général, un groupe spécial de transition a été créé pour traduire les recommandations de la Commission sous forme d'une mesure législative.

En mai 1983, au cours de la première session de la 32e législature, le projet de loi C-157 a été présenté à la Chambre des communes. Ce projet de loi créait le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) selon la structure proposée par la Commission McDonald, avec toutefois d'importantes modifications et additions. Presque tout de suite, le projet de loi est devenu la cible de critiques négatives. On l'accusait de brimer les libertés civiles, d'accorder au nouveau Service des pouvoirs extrêmement vastes, de soustraire le gouvernement à sa responsabilité et de ne pas instituer de mandat précis ou de système de surveillance fonctionnel. Le public s'est opposé au projet de loi avec une telle véhémence que le gouvernement a décidé de ne pas procéder à sa deuxième lecture et l'a plutôt renvoyé à un comité sénatorial spécial. Ce dernier a tenu des audiences tout au long de l'été de 1983, recueillant les opinions les plus diverses au sujet du projet de loi. Publié en novembre 1983, son rapport recommandait plus de 40 modifications au projet de loi original qui, selon les termes mêmes du Comité, "conduiraient à un meilleur équilibre entre la sécurité collective et la sécurité individuelle".

Par la suite, on a laissé le projet de loi C-157 expirer au Feuilleton et, au cours de la deuxième session de la 32e législature, un

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

un nouveau projet de loi (C-9), qui incorporait à toutes fins utiles toutes les recommandations du Comité sénatorial, a été présenté à la Chambre des communes. Adopté en première lecture en janvier 1984, le projet de loi C-9 a été renvoyé au Comité de la justice de la Chambre des communes en mars, adopté en troisième lecture en juin et est entré en vigueur par proclamation en juillet et en août 1984, pratiquement sans aucune modification.

La disposition centrale du projet de loi est la définition de l'expression "menaces envers la sécurité du Canada" à l'article 2, qui détermine le cadre général des activités du SCRS. Les quatre domaines recommandés par la Commission McDonald demeurent les mêmes:

a) l'espionnage ou le sabotage visant le Canada ou préjudiciables à ses intérêts, ainsi que les activités tendant à favoriser ce genre d'espionnage ou de sabotage;

b) les activités influencées par l'étranger qui touchent le Canada ou s'y déroulent et sont préjudiciables à ses intérêts, et qui sont d'une nature clandestine ou trompeuse ou comportent des menaces envers quiconque;

c) les activités qui touchent le Canada ou s'y déroulent et visent à favoriser l'usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens dans le but d'atteindre un objectif politique au Canada ou dans un État étranger;

d) les activités qui, par des actions cachées et illicites, visent à saper le régime de gouvernement constitutionnellement établi au Canada ou dont le but immédiat ou ultime est sa destruction ou son renversement par la violence.

La définition précise également que les activités licites de défense d'une cause, de protestation ou de manifestation d'un désaccord sont sans rapport avec cette expression.

Les fonctions de base du Service sont énoncées à l'article 12: faire enquête et recueillir, analyser et conserver des informations et des renseignements sur les menaces envers la sécurité. Le projet de loi C-157 comprenait une autre disposition qui permettait expressément au SCRS de "demeurer informé" sur le climat économique, social et politique existant, à partir de sources publiques d'information. Cette disposition avait d'abord été conservée dans le projet de loi C-9, mais elle a finalement été

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

supprimée parce que jugée superflue. En outre, aux termes de l'article 13, le SCRS pourra fournir des évaluations de sécurité à l'égard de futurs employés du gouvernement. Enfin, en vertu de l'article 16, le SCRS se voit accorder le rôle d'aider à la collecte de "renseignements" dans le domaine de la défense et des affaires internationales, au moyen d'enquêtes ou d'activités de surveillance à l'égard de personnes qui ne sont ni des citoyens canadiens ni des résidents permanents. À la suite des recommandations du Comité sénatorial, cette disposition a été formulée de façon à viser plus particulièrement les non-Canadiens, et les mesures en question ne pourront être prises qu'à la demande écrite du ministre de la Défense ou du secrétaire d'État aux Affaires extérieures, avec le consentement du Solliciteur général.

En vertu de la partie II de la Loi (articles 21 à 28), la Cour fédérale peut émettre des mandats permettant au SCRS de s'acquitter des fonctions qui lui sont attribuées par les articles 12 et 16. Ces mandats autorisent toute la gamme des techniques d'enquête, à l'exception de l'accès à des données confidentielles provenant des recensements de Statistique Canada. L'émission d'un mandat exige de nombreuses garanties et des informations qui n'étaient pas requises par le projet de loi C-157 mais qui ont été ajoutées sur la recommandation du Comité sénatorial. Ces exigences reprennent pour l'essentiel les dispositions du Code criminel relatives aux mandats de surveillance électronique. Les mandats sont valables pour une durée d'un an à l'exception de ceux visant une menace prévue à l'alinéa d), c'est-à-dire la subversion, qui ne sont valables que pour 60 jours. Cette disposition a été ajoutée par le Comité de la justice de la Chambre des communes en reconnaissance partielle de la recommandation de la Commission McDonald voulant que la subversion ne soit absolument pas visée par les techniques d'enquête par intrusion. Enfin, tous les mandats sont renouvelables, pourvu que demande en soit faite de nouveau devant le tribunal.

La Loi attribue la gestion et le contrôle du SCRS au directeur nommé par le gouverneur en conseil. Quant au Solliciteur général, il a un rôle de surveillance active. À l'origine, le projet de loi C-157 prévoyait un modèle inspiré d'une loi australienne analogue, qui accordait

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

au directeur le dernier mot sur les objectifs à poursuivre et la communication des renseignements et privait le Ministre de tout rôle opérationnel, dans le but évident de s'assurer que le SCRS ne serve pas à des fins politiques partisanes. Toutefois, ces dispositions ont suscité un tollé considérable dans l'opinion publique parce qu'elles réduisaient la responsabilité politique directe du Ministre à l'égard du Service, en voulant éviter un danger assez improbable. Elles ont été très critiquées par le Comité sénatorial. La Loi actuelle donne le dernier mot au Ministre et prévoit qu'il doit désormais approuver toutes les demandes de mandat. Une autre disposition du projet de loi C-157 qui avait soulevé de vives réactions était la protection accordée aux employés du Service à la suite d'actes raisonnables commis dans l'exercice de leurs fonctions, dans la mesure où ils étaient "raisonnablement nécessaires". Dans la nouvelle mesure, cette disposition est remplacée par l'article 20, qui donne aux employés la protection accordée par la loi aux agents de la paix.

Deux aspects du projet de loi C-157 qui ont survécu dans la nouvelle loi concernent le contrôle et la surveillance. Ainsi, la loi établit le Bureau de l'Inspecteur général (art. 30) et le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (CSARS, art. 34). Le premier, dont le titulaire est nommé par le gouverneur en conseil, a pour tâche de surveiller les opérations du SCRS et de faire rapport à ce sujet au Solliciteur général adjoint et au CSARS, ainsi que de contrôler la légalité et la pertinence de ces opérations. Le CSARS sera composé au maximum de cinq membres du Conseil privé nommés par le gouverneur en conseil après consultation du Premier ministre avec les chefs des partis d'opposition à la Chambre des communes. Son rôle est de passer en revue les opérations du SCRS et de faire rapport à ce sujet au Ministre et au Parlement. Il est également doté de diverses fonctions d'enquête, étudie les plaintes relatives aux activités du SCRS et agit à titre de comité d'appel en ce qui concerne les évaluations de sécurité et les décisions assujetties à des contraintes de sécurité en vertu des lois sur la citoyenneté et sur l'immigration.

Un dernier aspect de la loi, non abordé par la Commission McDonald, est la partie IV (art. 56-61) intitulée Loi sur les infractions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

en matière de sécurité. Cette partie porte sur les pouvoirs de la police et des autorités judiciaires en matière d'infractions concernant la sécurité. Elle donne à la GRC la "responsabilité première" quant aux enquêtes relatives à de telles infractions et l'autorise à conclure des ententes avec d'autres forces policières. La partie IV donne également au Procureur général du Canada le pouvoir d'intenter des poursuites dans le cas d'infractions en matière de sécurité et l'autorise à intervenir au niveau provincial dans les poursuites relatives à pareilles infractions, et même à se substituer aux autorités provinciales. Malgré la vive opposition des provinces à la partie IV, qu'elles ont qualifiée "d'accaparement de pouvoir", ces dispositions sont demeurées à peu près inchangées au cours du processus législatif.

E. Les questions controversées

La loi qui a été adoptée par le Parlement est loin d'être le fruit d'un consensus. De fait, les délibérations en comité et l'étape du rapport sur le projet de loi C-9 ont été extrêmement houleuses. Les deux partis d'opposition se sont vigoureusement opposés à des aspects fondamentaux de cette mesure, exprimant ainsi l'inquiétude du public.

La principale objection était sans doute la suppression du rôle de la GRC en matière de sécurité et de création d'un service civil. Plusieurs procureurs généraux des provinces, le Parti progressiste conservateur, des groupes de défense des libertés civiles et, finalement, le Nouveau Parti démocratique se sont opposés à ce changement. Leur principal argument était qu'avec un mandat clair et une surveillance efficace, la GRC demeurait toujours l'organisme le plus compétent pour s'acquitter des fonctions de sécurité grâce à sa discipline, à sa longue et honorable tradition, à son système établi de contacts et à son imperméabilité quasi absolue à l'infiltration étrangère. Selon d'autres intervenants, les lacunes de la loi étaient tellement flagrantes qu'il valait mieux maintenir le statu quo.

Le mandat accordé au SCRS a également suscité une opposition considérable. On dénonçait non seulement son étendue, mais aussi le principe même d'un organisme de sécurité habilité à s'occuper de questions

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

comme la "subversion" ou les "activités influencées par l'étranger". L'Association canadienne des libertés civiles, par exemple, estimait qu'il était inutile de créer un organisme somme toute assez restreint pour ne contrer que les menaces d'espionnage ou de sabotage venant de puissances étrangères, puisque les forces policières ordinaires sont déjà en mesure de s'occuper des autres types de menaces lorsque des crimes sont commis.

La définition du terme "menace" est également très controversée. Certains estiment qu'elle est formulée en termes si vagues qu'elle vise une multitude d'actes qui n'ont rien à voir avec la véritable sécurité. Le gouvernement, quant à lui, a adopté la position selon laquelle il faut interpréter la définition dans le contexte, d'une part, des dispositions qui protègent la dissidence légitime et limitent les pouvoirs de l'organisme à ceux qui sont "strictement nécessaires", et, d'autre part, du nouveau système de contrôle et de surveillance. Dans ce contexte, selon le gouvernement, la définition est raisonnable. Par ailleurs, le rôle de "collecte de renseignements" de l'organisme (art. 16) est également très controversé. En effet, nombreux sont ceux qui estiment qu'il est tout à fait déraisonnable de soumettre des ressortissants étrangers à une surveillance s'ils ne constituent pas une menace envers la sécurité mais sont simplement susceptibles de fournir au Canada des renseignements utiles sur la défense ou les affaires internationales. Un autre sujet de préoccupation est la portée du système de mandats, qui autorise le SCRS à utiliser pratiquement n'importe quelle technique d'enquête, de l'entrée subreptice à l'accès aux renseignements confidentiels d'un médecin sur ses malades.

En général, le reste de la Loi n'est pas particulièrement controversé, à l'exception de deux passages concernant la surveillance des activités de l'organisme. Le premier concerne l'accès à l'information accordé au Bureau de l'Inspecteur général et au CSARS. Ces deux organismes ont accès à tous les renseignements en possession du SCRS, sauf les documents du Cabinet. Ces exceptions (voir par. 31(2) et 39(3)) apparaissaient initialement dans le projet de loi C-157 et ont été presque universellement rejetées, les critiques considérant que les organismes de surveillance devraient avoir accès à tous les documents du Service pour s'acquitter convenablement de leurs importantes fonctions. Le Comité sénatorial a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

recommandé leur suppression et, au sein du Comité de la justice de la Chambre des communes, certains députés ministériels se sont joints à l'opposition et ont voté en faveur de leur élimination. Ces articles ont toutefois été rétablis à l'étape du rapport à la Chambre, le gouvernement ayant estimé que le Cabinet requiert la plus haute confidentialité.

L'autre passage concerne la surveillance parlementaire directe du SCRS, absente du projet de loi C-157 bien que recommandée par la Commission McDonald. Le Comité sénatorial avait également rejeté cette suggestion qu'il jugeait peu pratique, faisant double emploi avec le CSARS et sujette à des faiblesses dans la préservation du secret. Quant aux deux partis d'opposition, ils appuyaient l'idée d'un comité parlementaire spécial ayant accès aux renseignements de l'organisme afin que le Parlement soit assuré que le SCRS agit dans les limites de son mandat. Ils craignaient que le Parlement n'obtienne pas une vue complète des opérations de l'organisme par l'entremise du CSARS et ont invoqué les exemples de la République fédérale d'Allemagne et des États-Unis pour démontrer que ce comité serait pratique et fonctionnel. Toutefois, le gouvernement est resté ferme à cet égard et a refusé d'ajouter une supervision parlementaire directe.

F. Évolution récente

À l'exception de la partie II (portant sur les mandats), la Loi sur le SCRS est entrée en vigueur par proclamation le 16 juillet 1984. En vertu de l'article 66, tous les membres du Service de sécurité sont devenus à compter de ce jour des employés du SCRS; en vertu des articles 3 et 4, le nouvel organisme est passé sous le contrôle de son directeur, M. T.D. Finn, assermenté le jour de l'entrée en vigueur de la loi. M. Finn a donné sa démission le 11 septembre 1987 et a été remplacé par M. J. Reid Morden. Quant à la partie II, elle est entrée en vigueur par proclamation le 31 août 1984. Son entrée en vigueur a été retardée en prévision de la nomination des membres du CSARS, mais les élections de septembre suivant ont retardé cette étape. Quant aux mandats émis en vertu de l'article 16 de la Loi sur les secrets officiels, ils sont demeurés en vigueur pendant une période maximale de quatre mois après le 16 juillet 1984.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Le 29 novembre 1984, le nouveau gouvernement conservateur a annoncé la composition du CSARS. Son président est M. Ronald Atkey, membre du cabinet du gouvernement Clark en 1979, et les quatre autres membres sont: M. Frank McGee, ministre sous M. Diefenbaker; M. Jean-Jacques Blais, ancien ministre de la Défense nationale et Solliciteur général libéral; M. Saul Cherniak, ancien ministre des Finances néo-démocrate du Manitoba; et Mme Paule Gauthier, éminente juriste de la ville de Québec. Les deux derniers ont été assermentés comme membres du Conseil privé pour pouvoir accéder au Comité. Les deux premiers et le président étant d'anciens ministres, ils en étaient membres d'office.

Le premier Inspecteur général, M. Richard Gosse, a été nommé le 15 février 1985. M. Gosse a démissionné le 21 décembre 1987 pour devenir président du Comité externe d'examen de la GRC, poste qu'il a occupé dès le 1er février 1988. **Son remplaçant, M. Richard Thompson, est entré en fonctions le 18 juillet 1988.**

Le 29 juin 1987, le CSARS a publié son rapport pour 1986-1987 sur les activités du SCRS. Le Comité présentait des statistiques sur les mandats judiciaires nouveaux et renouvelés accordés au SCRS en 1985 et en 1986. Le nombre de nouveaux mandats est passé de 82 à 94, tandis que celui de mandats renouvelés a diminué, passant de 27 à 11; quant à la durée moyenne des mandats, elle a été de 173,6 jours en 1985 et de 162,2 jours en 1986. Le Comité s'est dit d'avis que ces statistiques d'ensemble ne présentaient peut-être pas un tableau assez fidèle de la réalité. Ayant examiné un certain nombre d'affidavits déposés à l'appui de demandes de mandat judiciaire, il a conclu qu'ils étaient généralement fondés sur des faits, mais, ce qui n'était pas surprenant, qu'ils tendaient à justifier l'intrusion plutôt qu'à faire un exposé équilibré de la situation. Le Solliciteur général, qui doit approuver les demandes avant qu'elles soient soumises à la Cour fédérale, en aurait modifié et même rejeté certaines. La Cour fédérale n'avait encore rejeté aucune demande, mais, dans certains cas, elle avait demandé des éclaircissements et imposé des conditions. De l'avis du Comité, le Solliciteur général et le SCRS devaient se demander s'il y aurait lieu de prévoir, dans la procédure devant la Cour fédérale,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

un "avocat du diable" qui présenterait des arguments contre la délivrance du mandat. Le Comité a aussi suggéré que le Parlement examine cette question à l'occasion de l'examen quinquennal de la Loi en 1989.

Le Comité a étudié tout particulièrement l'ouverture du courrier et a constaté que très peu d'enveloppes avaient été ouvertes jusqu'à la fin de 1986. Il avait cependant des raisons de croire que l'interception du courrier irait en augmentant, et il voulait continuer de surveiller la situation. En ce qui concerne le dépistage (la préparation de listes des correspondants d'une cible), le Comité estimait qu'il fallait déterminer si cette activité devait aussi faire l'objet de mandats judiciaires. Il semblait que, jusque-là, les mandats avaient été demandés et obtenus en temps opportun, mais le Comité estimait pourtant que la Loi sur le SCRS devait être modifiée afin de permettre au directeur du Service de délivrer des mandats d'urgence. Enfin, le Comité signalait qu'en vue de l'examen quinquennal de la Loi en 1989, il avait commencé à réunir des statistiques sur le délai d'obtention des mandats judiciaires.

Les membres du Comité estimaient que le Service n'utilisait pas suffisamment les sources ouvertes et que ses moyens de recherche n'étaient pas assez développés. Malgré certaines améliorations, son accès aux banques de données informatiques du Centre d'information de la police canadienne (CIPC) n'était toujours pas illimité, en dépit des recommandations pressantes du Comité. Le Comité s'inquiétait du recours à des mandats et à des techniques d'intrusion qui iraient à l'encontre du secret professionnel de l'avocat, malgré les directives en vigueur à ce sujet et les conditions fixées dans les mandats judiciaires. Le Comité suggérait que cette question soit examinée lors de l'examen quinquennal en 1989.

Comme il l'avait fait dans son rapport de 1985-1986, le Comité s'est montré préoccupé du nombre élevé de dossiers hérités de la GRC qui étaient susceptibles de contenir des renseignements qu'il n'entrait pas dans le mandat du Service de recueillir ni de conserver. Le Comité a recommandé à nouveau que ces dossiers soient progressivement revus et épurés, selon un calendrier réparti sur plusieurs années. Le Comité a déploré que le SCRS ait peut-être trop tendance à accepter d'emblée les analyses et les évaluations faites par les services de renseignement

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

étrangers et a souhaité que ces informations soient adaptées au contexte de la politique étrangère du Canada. Malgré l'amélioration des relations entre le SCRS et la GRC, il existait encore des problèmes de partage d'information et des conflits de compétences qui devaient être réglés. Le Comité constatait également que le Service avait encore beaucoup à faire pour informer adéquatement les forces de police locales sur la nature de sa mission.

Le Comité a fait de l'antisubversion l'objet de sa première étude générale d'une direction du SCRS. Il a conclu que la Direction de l'antisubversion ciblait trop de groupes et d'individus et qu'elle faisait intrusion inutilement dans la vie privée de nombreux Canadiens. Il fallait renforcer les critères relatifs au ciblage, et préciser ceux concernant l'ouverture de dossiers et la diffusion de l'information. Le Comité a conclu que la Direction de l'antisubversion exagérait l'influence des groupes qu'elle surveillait et surestimait les risques de violence qu'ils représentaient. En conséquence, il a recommandé que le rôle d'antisubversion soit réparti entre les deux autres directions du service: la Direction du contre-espionnage serait chargée de "l'influence étrangère indue", et la Direction de l'antiterrorisme du "risque de violence".

Le Comité a repris une observation faite dans son rapport de 1985-1986, concernant la lenteur du processus de transformation en organisme civil du SCRS. Pour recruter ses agents, le Service a eu recours dans une large mesure à l'"admission directe" de membres de forces de police. Le Comité a demandé avec instance que l'on accélère le processus de transformation en organisme civil et qu'à cette fin, on n'admette plus directement d'agents venant des forces policières, afin qu'une nouvelle classe de recrues civiles puisse être constituée aussitôt que possible. Le Comité a de nouveau recommandé que soient interrompus les tests effectués au moyen du polygraphe pour l'embauchage et le filtrage de sécurité, en attendant qu'une étude approfondie et objective permette au Solliciteur général et au gouvernement de décider si l'utilisation de pareilles méthodes est compatible avec les valeurs d'une société libre et démocratique.

À la demande du Solliciteur général, le Comité a étudié de façon approfondie les divers aspects du bilinguisme et des relations de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

travail au SCRS. Voici ses principales recommandations concernant les langues officielles:

- Qu'un plan biennal spécial visant les langues officielles soit mis en oeuvre.

- Que priorité soit donnée à l'élargissement des installations nécessaires à la traduction en français des documents du SCRS.

- Que la section de la région d'Ottawa communique en français avec les bureaux francophones et les bureaux bilingues.

- Qu'une version française du Guide de rédaction des directives et d'autres guides ou manuels soit publiée en français en 1987.

- Que les employés unilingues occupant des postes bilingues reçoivent une formation linguistique.

- Que l'on continue d'insister sur le bilinguisme en tant que critère de recrutement.

- Que la prime de bilinguisme soit versée conformément aux règles du Conseil du Trésor.

En ce qui concerne les relations de travail, le Comité a fait les recommandations suivantes:

- Que les griefs des employés puissent être entendus par un membre de la Commission des relations de travail dans la Fonction publique aux termes de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

- Que les employés non syndiqués soient autorisés à présenter des griefs fondés sur le Guide d'administration du personnel.

- Que la réponse du Directeur à un grief donne toujours les motifs de décision.

- Que le SCRS publie une déclaration de principe décrivant différents plans de carrière pour les employés.

- Que le SCRS publie une déclaration de principe précisant les conditions de mutation latérale.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- Que le SCRS examine des façons de permettre à ses employés de postuler des emplois dans la Fonction publique.

Le Comité a conclu son rapport par certaines observations sur les autorisations de sécurité, l'immigration et la citoyenneté et les plaintes déposées contre le Service.

Le 11 juin 1987, le SCRS a envoyé une lettre à tous ses employés pour les informer qu'il avait accepté ou mis en oeuvre toutes les recommandations du Comité de surveillance relativement aux langues officielles et la plupart de ses recommandations au sujet des relations de travail.

Le 22 juillet 1987, le Solliciteur général a mis sur pied un groupe consultatif indépendant de trois membres composé de MM. Gordon Osbaldeston, ancien greffier du Conseil privé, Roger Tassé, ancien sous-ministre de la Justice, et Gérard Duclos, de la Direction de l'examen de la gestion du Conseil du Trésor. Le comité devait remettre au Ministre, au plus tard le 30 octobre 1987, un plan d'action pour la mise en oeuvre des recommandations du CSARS concernant les activités d'antisubversion et la transformation du Service en organisme civil.

Le 30 juillet 1987, le Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique a rendu public son rapport. Entre autres observations et recommandations sur le terrorisme:

- Le Comité recommandait que le SCRS collabore étroitement avec les procureurs des provinces pour poursuivre en justice les terroristes présumés, tout en assurant cependant la protection de ses agents, de ses sources et des enquêtes en cours.

- Il a fait remarquer que le fait de greffer sur le SCRS un service chargé de recueillir clandestinement des renseignements à l'étranger pourrait être un obstacle à l'accomplissement de son mandat actuel.

- Il a appuyé la recommandation du CSARS proposant que le SCRS ait un accès illimité aux données du CIPC.

Le 17 août 1987, la Cour d'appel fédérale a statué, par deux voix contre une, que l'article 21 de la Loi sur le SCRS, concernant la délivrance de mandats judiciaires, n'allait pas à l'encontre de la Charte

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

canadienne des droits et libertés. Un certain Atwal, accusé d'avoir participé à un attentat en Colombie-Britannique contre un ministre du cabinet du Pendjab, avait demandé à prendre connaissance de l'affidavit soumis à l'appui d'une demande de mandat judiciaire à la Cour fédérale. Le 30 avril 1987, le juge Heald a confirmé que l'article 21 de la Loi sur le SCRS ne contrevenait pas à la Charte et a refusé de permettre l'accès à l'affidavit. La cause ayant été portée en appel, les juges Mahoney et MacGuigan ont non seulement confirmé que l'article 21 ne contrevenait pas à la Charte, mais ils ont annulé la décision du juge Heald et ont permis l'accès à l'affidavit, à condition que les noms des agents et des informateurs en soient supprimés.

Le 11 septembre 1987, M. T.D. Finn a démissionné de son poste de directeur du SCRS et a été remplacé par M. J. Reid Morden, ex-secrétaire adjoint du Cabinet pour la politique étrangère et de défense. M. Finn a démissionné le jour même où la Cour fédérale a appris que les affidavits utilisés pour obtenir le mandat dans l'affaire Atwal contenaient des inexactitudes et des irrégularités.

Le 30 novembre 1987, le Solliciteur général a publié le rapport du groupe consultatif indépendant de trois membres et annoncé qu'il en acceptait les recommandations et qu'il les appliquerait. Ce rapport était sévère à l'endroit du SCRS et préconisait des modifications à tous les aspects de ses activités. Ses critiques et recommandations portaient surtout sur le cloisonnement interne excessif des opérations du Service, sur son recours insuffisant aux sources ouvertes, sur sa capacité sous-développée d'analyse des renseignements, sur le manque de directives opérationnelles claires à l'égard du ciblage et du recours aux délateurs et à des méthodes d'enquête par intrusion ainsi que sur la pauvreté de ses programmes de formation. Le rapport demandait avec instance la réouverture de l'école de formation du personnel du SCRS et la suppression de la Direction de l'antisubversion.

Le 29 mars 1988, le Solliciteur général a publié le rapport que le CSARS lui avait présenté le 25 mars 1988, aux termes de l'article 54, sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête relativement au mouvement ouvrier. Le Comité en est venu à la conclusion que ni Marc-André

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Boivin, un des informateurs du SCRS, ni le SCRS lui-même n'avaient ciblé des membres de syndicats ou des syndicats pour leurs activités syndicales proprement dites. Le rapport a critiqué le SCRS pour avoir continué à retenir les services de Boivin malgré que ceux-ci soient devenus inutiles, pour ne pas avoir adopté de politique permettant de déterminer à quel moment le recours à des informateurs est raisonnablement nécessaire et pour avoir conservé les dossiers du Service de sécurité de la GRC, avoir continué à y verser de l'information et les avoir utilisés d'une façon qui outrepassait peut-être le mandat qui lui est conféré par la Loi sur le SCRS. Le CSARS a félicité le Solliciteur général et le directeur du SCRS d'avoir agi avec célérité face à ces problèmes.

Dans l'affaire Thomson, une personne n'avait pu obtenir un poste au ministère de l'Agriculture à la suite d'une vérification de sécurité défavorable du SCRS. Le candidat, M. Thomson, en a appelé de la décision auprès du CSARS qui, après audition, a recommandé qu'on lui donne l'autorisation de sécurité requise. Cependant, le sous-ministre de l'Agriculture a rejeté cette recommandation. Le 7 mars 1988, la Cour d'appel fédérale a statué que, d'après les dispositions de la Loi sur le SCRS, le gouvernement était lié par les recommandations du CSARS. Elle a aussi statué que, comme le sous-ministre de l'Agriculture exerçait des pouvoirs "administratifs", la Cour d'appel fédérale n'était pas compétente pour rendre une décision exécutoire dans cette affaire. Le 17 juin 1988, le juge Dubé, de la Division de première instance de la Cour fédérale, a reconnu la validité de l'opinion obiter de la Cour d'appel fédérale, mais il a refusé de s'en inspirer. Il a affirmé que comme les recommandations du CSARS relatives aux vérifications de sécurité ne sont pas des "décisions", elles ne sauraient lier le gouvernement. La décision du juge Dubé a été portée en appel devant la Cour d'appel fédérale.

MESURES PARLEMENTAIRES

Les parlementaires se voient accorder un rôle de surveillance des opérations du SCRS par l'article 53 de la Loi, qui porte que le Solliciteur général doit déposer le rapport annuel du CSARS au Parlement. Or, le paragraphe 46(4) du Règlement de la Chambre dispose que tout rapport

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

devant, en vertu d'une loi, être déposé au Parlement est réputé renvoyé de façon permanente à un comité de la Chambre. Dans le cas des rapports du CSARS, le comité en cause est le Comité permanent de la justice et du solliciteur général.

L'article 69 de la Loi, recommandé par le Comité sénatorial, prévoit par ailleurs la participation du Parlement à l'évaluation de la Loi. Cet article dispose qu'un comité de la Chambre ou un comité mixte doit effectuer un examen de l'application de la Loi dans un délai de cinq ans suivant son entrée en vigueur et remettre un rapport, accompagné des modifications qu'il recommande au Parlement.

CHRONOLOGIE

1946 - Devant l'accroissement des fonctions de sécurité attribuées à la GRC, le personnel affecté à ce type de tâches est pour la première fois séparé, du point de vue organisationnel, de la Direction des enquêtes criminelles et regroupé au sein de la Sous-direction des affaires spéciales.

1956 - La Sous-direction des affaires spéciales est élevée au rang de Direction générale au sein de la GRC, sous le commandement d'un commissaire adjoint.

1969 - La Commission royale d'enquête sur la sécurité recommande la création d'un organisme de sécurité à caractère civil. Le gouvernement rejette cette recommandation, mais annonce son intention d'accorder un statut distinct à la Direction des affaires spéciales et d'augmenter son personnel civil.

1970 - La Direction des affaires spéciales devient le Service de sécurité, sous la direction d'un directeur général civil, M. John Starnes.

octobre 1970 - M. James Cross est kidnappé; le ministre Pierre Laporte est kidnappé et assassiné. La Loi sur les mesures de guerre est proclamée.

1971-1974 - Particulièrement mais non exclusivement au Québec, le Service de sécurité monte une série d'opérations, dont bon nombre sont apparemment illégales, en vue de neutraliser les groupes radicaux et séparatistes.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

27 mars 1975 - Le cabinet fédéral élabore une directive régissant les activités du Service de sécurité, directive qui demeure secrète jusqu'en 1978.

30 mars 1976 - Le caporal R. Samson, qui subit son procès à la suite d'un incident non lié à cette affaire, révèle sa participation à l'Opération Bricole en 1972 (entrée par infraction et vol de dossiers).

juin 1977 - L'ancien sergent d'état-major du Service de sécurité, M. Donald McCleery, révèle à des fonctionnaires du ministère de la Justice les détails d'autres opérations, y compris l'Opération Ham (entrée par effraction dans les locaux du PQ et vol des listes de membres).

6 juillet 1977 - Le Solliciteur général, M. Fox, annonce la nomination du juge D.C. McDonald à la présidence d'une commission d'enquête sur les allégations d'irrégularités de la part de la GRC.

juin 1981 - À la suite du rapport de sa propre commission d'enquête, le gouvernement du Québec dépose des accusations contre 17 agents ou anciens agents de la GRC.

25 août 1981 - Le rapport définitif de la Commission McDonald est rendu public.

18 mai 1983 - Le projet de loi C-157 est adopté en première lecture à la Chambre des communes au cours de la première session de la 32e législature.

29 juin 1983 - Le projet de loi C-157 est renvoyé à un comité sénatorial spécial qui, dans son rapport publié au mois de novembre suivant, recommande qu'on y apporte des amendements substantiels.

18 janvier 1984 - Le projet de loi C-9 est adopté en première lecture à la Chambre des communes au cours de la deuxième session de la 32e législature. Ce projet de loi comprend la plupart des modifications recommandées par le comité sénatorial.

21 juin 1984 - Après trois mois d'étude en comité, le projet de loi C-9 franchit l'étape de la troisième lecture et est adopté par la Chambre des communes. Peu après, il est adopté par le Sénat.

16 juillet 1984 - À l'exception de la partie II, toute la Loi sur le SCRS est proclamée en vigueur.

31 août 1984 - La partie II de la Loi sur le SCRS, portant sur les mandats judiciaires, est proclamée en vigueur.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

29 novembre 1984 - Les membres du CSARS sont nommés. Le président en est M. Ronald Atkey, ancien ministre du cabinet conservateur.

15 février 1985 - M. Richard Gosse, ancien procureur général adjoint de la Saskatchewan, est nommé inspecteur général en application de la Loi sur le SCRS.

février 1985 - Le budget des dépenses du gouvernement fédéral révèle que le SCRS recevra environ 115 millions de dollars pour assurer sa mission et que la dotation en personnel peut être de l'ordre de 1 800 années-personnes.

février 1986 - Le budget des dépenses révèle que le budget du SCRS va atteindre environ 113 millions de dollars.

12 juin 1986 - Le CSARS publie son rapport annuel pour 1985-1986.

29 juin 1987 - Le CSARS publie son rapport annuel pour 1986-1987.

22 juillet 1987 - Le Solliciteur général annonce la création d'un groupe consultatif indépendant formé de trois membres et chargé de lui faire rapport d'ici au 30 octobre 1987 sur la mise en oeuvre des recommandations du CSARS relativement à l'antisubversion et à la transformation du SCARS en organisme civil.

30 juillet 1987 - Le Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique publie son rapport.

17 août 1987 - Par deux voix contre une, la Cour d'appel fédérale, dans l'affaire Atwal, confirme les dispositions de la Loi sur le SCRS concernant la délivrance de mandats et permet, à certaines conditions, l'accès à l'affidavit fourni à l'appui d'une demande de mandat judiciaire.

11 septembre 1987 - M. T.D. Finn démissionne de son poste de directeur du SCRS et est remplacé par M. J. Reid Morden.

30 novembre 1987 - Le Solliciteur général publie le rapport du groupe consultatif indépendant et annonce qu'il en accepte les recommandations.

21 décembre 1987 - Démission de l'Inspecteur général, M. Richard Gosse.

7 mars 1988 - Se prononçant sur l'affaire Thomson, la Cour d'appel fédérale statue, dans une opinion obiter, que les recommandations du CSARS lient le gouvernement mais affirme ne pas avoir la compétence nécessaire pour rendre une décision exécutoire.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

29 mars 1988 - Le CSARS publie son rapport spécial sur les activités du SCRS relativement au mouvement ouvrier et sur les actes de Marc-André Boivin.

17 juin 1988 - Dans l'affaire Thomson, le juge Dubé, de la Division de première instance de la Cour fédérale, statue que les recommandations du CSARS ne sont pas des "décisions" et qu'elles ne lient donc pas le gouvernement. (Il s'écartait ainsi de l'opinion obiter de la Cour d'appel fédérale exprimée le 7 mars 1988.)

18 juillet 1988 - M. Richard Thompson est nommé Inspecteur général.

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Rapport annuel 1985-1986. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1986.

Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Rapport annuel 1986-1987. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Comité de surveillance des activités du renseignement de sécurité. Rapport présenté, aux termes de l'article 54, au Solliciteur général du Canada, sur l'usage par le SCRS de ses pouvoirs d'enquête en ce qui concerne le mouvement ouvrier. En date du 25 mars 1988, publié par le Solliciteur général le 19 mars 1988, polycopie.

Comité sénatorial spécial du Service canadien du renseignement de sécurité. Équilibre délicat: Un Service du renseignement de sécurité dans une société démocratique. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, novembre 1983.

Comité sénatorial spécial sur le terrorisme et la sécurité publique. Rapport. Ottawa, Approvisionnements et Services Canada, 1987.

Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald). Deuxième rapport - La liberté et la sécurité devant la Loi. Ottawa, 1981.

Commission royale d'enquête sur la sécurité (Commission Mackenzie). Rapport. Ottawa, Imprimeur de la Reine, 1969.

Franks, C.E.S. "Parliamentary Control of Security Activities". McGill Law Journal, vol. 24, 1984, p. 326-339.

Friedland, M.L. "National Security: Some Canadian Legal Perspectives". A Century of Criminal Justice. Toronto, Carswell, 1984, p. 141-170.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Krieber, Janine. "La démocratie du secret: le contrôle des activités de renseignement au Canada". Politique, vol. 13, 1988, p. 37-62.

Sawatsky, J. Men in the Shadows. Toronto, Doubleday, 1980.

Solliciteur général. Des ressources humaines et un processus en transition: Rapport du groupe consultatif indépendant au Solliciteur général sur le Service canadien du renseignement de sécurité. Ottawa, Groupe des communications, Secrétariat du ministère, octobre 1987.

Weller, Geoffrey R. "The Canadian Security Intelligence Service Under Stress". Administration publique du Canada, vol. 31, 1988, p. 279-302.